面临日趋政治化压力的美国智库

——政治、治理与高质量决策咨询*

雷蒙德·斯特鲁伊克[1] 著　　邹婧雅[2] 李刚[2]编译
[1]华盛顿发展绩效研究所　华盛顿　20541;[2]南京大学信息管理学院 南京 210023

摘要:[目的/意义]智库作为政策专家的主体,提供高质量的政策分析是智库的核心竞争力和自身价值所在。**[方法/过程]**该文基于对美国智库现状的观察,分析了目前智库内部发生的主要变化,一些智库为了实现政治目标,已经在政策咨询过程中逐渐偏离以实证为基础的分析研究。针对智库的政治化倾向,文章提出了内外两种途径的管理实践,智库不仅要保持信息的透明度,更要善于利用内部的质量控制和员工激励制度,从而保持自身的独立性和客观性。**[结果/结论]**美国智库需要有智慧地经营管理才能够继续维护他们的良好声誉,同时也需要借助于基金会和公民社会的帮助而发展。中国智库亦如此,即便处于发展初期,也需要维护自身的声誉,坚持严谨的分析研究,提供客观的政策建议。

关键词:美国智库;决策咨询;治化;实证分析;透明度;内部激励

分类号:C931

1 引言

智库,在当代社会中扮演着多重角色,其中最引人瞩目的莫过于政策专家这一职能。智库能够产出与社会科学研究相关的高质量、客观的政策分析,并为改善政策决策投入巨大的努力,这才是智库备受关注的焦点。但是,智库对调查研究和经济计量分析所做出的巨大贡献并未受到足够重视,而这却是智库从事研究分析的基础。对此,美国的一些研究机构曾针对调查研究建立了不同的模型,并开发了用于数据分析和处理的软件,目的是进一步提升调查数据的质量,保证分析结果的客观性与准确性。例如,芝加哥大学国家民意研究中心(NORC)开创的

抽样调查典范，至今仍被广泛使用。此外，在计量经济分析方面的突破，诸如诺贝尔获奖者丹尼尔·麦克法登（Daniel L. McFadden）建立了分析离散选择行为的思想与模型、计算机软件对动态建模仿真的改进等，都极大地推动了数据分析方法的发展与完善。

本文一方面将着眼于美国智库的现状及其内在发生的部分变化，这些变化将使智库面临更大压力，因为这些智库已经在政策咨询过程中逐渐丧失自己高标准的客观性，他们不再坚定地拥护以实证为基础的分析研究，取而代之的是篡改研究结果，以实现自己的政治目标。但如果智库不再努力从事优质的分析研究，那么智库这个群体将不会在曾经具有强大优势的分析范式上取得任何的突破和发展，并且他们在政策制定过程中发挥的特殊作用也可能被严重削弱。另一方面，本文也会针对这方面的变化提出一些实际建议，通过内外两种力量扭转智库政治化导向的局势，从而坚持以实证研究为基础的决策咨询。

2 美国智库的内在变化

2.1 美国智库类型及其特征

智库，通常是独立的、私立的政策研究机构，雇佣专家围绕某个特定的政策领域或更广泛的政策议题展开研究，并积极通过各种方式为决策者和公众提供政策教育和决策建议[1]。美国智库诞生于 20 世纪初，至今已有一百多年的发展历史，不仅延续时间长久，数量众多，而且具有丰富的咨政经验。根据麦甘（James G. McGann）最新发布的《2015 全球智库报告》显示，美国目前约有 1800 多家智库，虽然这一统计数据未必准确，但足已表明美国是全球第一智库大国，并且拥有极大的影响力。与此同时，麦甘也依据智库的主要性质划将智库分为七类：自主独立型智库、半独立型智库、政府智库、半政府型智库、大学附属智库、政党智库、及营利型企业智库[2]。不同类型的智库之间不仅存在形式和组织上的差异，而且具有不同程度的独立性、自主性、及相应形式的赞助。其中，自主独立型智库数量最多，占全美智库的比例高达 75%；半独立型智库位居其次，所占比例为 15%-20%；而剩下的各种类型的智库总量仅有 5%-10%。由此而见，美国主要由前两大类型的智库构成，并且占据主导地位，这两类智库自然也成为本文关注的重点。

但无论是哪种类型的智库，它们其实都具有两方面的相同点。其一，美国智库普遍强调独立性。独立性作为美国智库普遍标榜的特性，对智库而言至关重要，可谓是美国智库的生命线，也是智库获得社会公共角色的重要筹码[3]。因为这关系到智库能够从政府或社会获取信任的程度，智库需要防止受到政府机构、政党或主要财务资助方的控制和影响。其二，不同类型的智库需要承担两项共同职责，即从事政策研究和为提升影响力而开展的传播工作。其中，向决策者和社会团体传播智库成果是美国智库尤为重视的内容，因为这与智库的影响力和声誉密切相关，它们不仅借助各种媒体或平台传播自己的研究成果，也通过“旋转门”和其他途径，以人为载体将自己的思想成果源源不断地传递出去。

而在众多美国智库中，如上文所述，自主独立型智库占据了全美智库总量的四分之三，是美国智库的中流砥柱。这类智库往往具有较大的自主权和独立性，并努力遵循传统智库的核心价值和研究方法，发挥自身在政策社会中的作用。自主独立型智库主要具四个方面的特征：

第一，私立性。智库在经济上不依赖于资助者，虽然可能接受大量来自资助方固定、经常性的资助，但这些资助并不能左右智库进行独立分析与研究；他们的分析结果和研制的报告通常更加客观、公正。第二，非营利性。他们与营利性机构的不同之处在于，智库需要将其研究成果广泛共享，而不是从中取利。因为智库获得的资源并不是为了自身管理者和员工积累财富，而是为寻求在政策制定过程中发挥价值和影响力，增强智库的声誉和公信力。第三，独立性。虽然各类智库都强调独立性，但该类智库常对外宣称他们是完全独立而服务于公共利益的；尽管如此，实际上仅有极少数可以做到完全独立，大多数只是具有相对独立性。第四，从事政策研究。这不仅是智库职责，也是使命所在。智库需要以影响公共政策为目标而不断努力，为此，自主独立型智库必需拥有具备专业技能和知识的研究人员，有他们的参与智库才能产出更多成果；否则，智库便是无源之水、无本之木。

2.2 美国的半独立型智库

在美国的智库构成中，除了自主独立型智库发挥主导作用外，半独立型智库也是一股重要力量。但相比于独立型智库，这类智库似乎在改变着智库某些应有的特性，影响着美国智库整体在政策制定过程独有的传统地位。

半独立型智库，顾名思义，这类智库是非独立的，他们声称的独立性时常令人怀疑。虽然美国半独立型智库通常独立于政府，但却受到利益集团、捐赠者或其他群体（如受政治或意识形态因素聚集的非政党团体）的控制，这些群体为智库提供了大量的资金支持，并在很大程度上影响智库的发展。同时，正因为半独立型智库都是通过私人捐赠者进行筹资，近年来，一个严重的问题也日益凸显，即这类智库依赖并关注于那些可以提供大量资金的捐赠者。甚至还存在一种更为极端的模式，有些半独立型智库严重依赖于在政治上活跃的核心捐赠者，以至于沦为政党的附属机构，甚至让员工成为专业的说客，对政府进行游说。例如，传统基金会（Heritage Foundation）实际上非常依赖于保守派共和党导向的支持者，他们的资助成为该智库资金来源的重要构成，在一定程度上影响该智库的研究观点。

此外，半独立型智库的研究成果也面临诸多考验。一方面，其研究方法的科学性和研究成果的客观性有时会遭遇质疑。在分析研究的过程中，半独立型智库往往需要考虑一定群体的政治观点，并且更强调分析产品的“卖点”。他们由于担心失去资助而勉强接受资助者的建议，最终倾向于选择支持某些观点的信息而放弃客观的分析结果。或者，一些半独立型智库还会从其他文章或研究成果中挑选有利的观点进行汇总，从而整合成自己的研究成果，直接作出这种“选择性的结论”。这种研究成果往往具有可预见性，脱离了实证分析的根本，削弱了智库这一群体固有的分析优势。另一方面，相比于独立型智库而言，半独立型智库投入到研究上的资源较少，而更多用于安排各种传播活动。因此，他们长期不重视加强分析研究能力，将使他们在竞争中陷入不利的处境。

事实上，随着美国近二十年智库传播活动的不断激增，智库政策精英的竞争愈演愈烈，但大量证据表明，自主独立型智库的运作比半独立型智库更有效率，并且在国家政策领域发挥更大的影响力。真正的独立型智库往往能够抢占先机，他们在一个问题的争论初期，就会投入大量的时间展开系统的分析工作，同时不断重视自身研究与传播能力的提升，为自己赢取竞争优势。而那些缺乏客观性和独立性的智库，他们将会面临更多压力。

3 如何控制智库的政治化倾向

针对上述情形，智库究竟如何才能控制这种政治化倾向，防止失去自己的客观性？对此，需要采取内外两种途径促使智库保持自身的独立性，维护其在政策领域的独特价值。

3.1 外部因素——提升信息的透明度

智库信息的透明度是指有关智库管理、研究成果、资助经费等方面的信息可公开利用和获取的程度。由于智库很可能存在一些潜在的利益冲突，这些冲突将会引发诸多问题。因此，如果政策参与者和公众人士能够获取到这些公开的智库信息，并对经常讨论的某些关键领域的信息足够了解，那么他们一定会对其中潜在的利益冲突和智库的工作质量做出更好的评判，同时也有利于智库与其资助者、媒体等外部团体建立良好的关系。其中，与董事会和资助经费有关的信息透明度尤为重要。

3.1.1 聚焦董事会——智库治理的关键主体

由于美国智库大多实行董事会管理体制（也有部分是理事会），尽管不同规模智库董事会之间的职能各有不同，但一个平衡合理的董事会构成对智库的发展方向影响重大。因此，在组建董事会时，智库需要吸纳来自不同背景的人员。其中，最首要的就是平衡好成员的党派关系，当董事会成员的政治背景越多元化，智库的非党派性和独立性就越能凸显。其次，保持成员在性别、民族及地区上的平衡也有利于促进董事会的多元化，打破智库的封闭形象，如聘用来自多个主要城市或民族的成员[1]。再者，成员职业的多元化和多领域也需要受到重视，他们不仅包括来自学术界、政界、及商界的精英，也要将具有媒体经验的人士纳入其中，不同专业背景的构成才能确保智库董事会有效地应对智库的各种问题。

与此同时，智库在确定董事会成员的构成后，需要在智库的官方网站上列出所有董事会成员的基本信息，例如个人职务、所属单位、专业等。如果缺少这些信息，智库务必要引起注意，并在仔细核查这些信息后进行补充。因为与智库其他人员相比，董事会成员在展示智库形象方上更具优势，他们的身份本身就暗含着智库的信息[1]。而且，董事会在确保智库实现自身使命和坚持以实证为基础的研究导向上承担着重要角色，将这些信息公开有利于提高决策者对智库的信任度，推动业界对智库进行更为客观的评价。

3.1.2 公开资助经费的来源

资助经费是智库得以生存和稳定发展的重要因素。美国智库每年都会从不同渠道获得经费支持，而这些资金从何而来、又用之何处，必然成为外界关注的问题。若不公开经费来源，则很难判断智库研究成果立场的客观性与否，其中是否存在利益冲突或潜在的政治目标也可能遭遇各种揣测。自 2014 年起，智库的资助者就普遍认为，智库应该将其经费来源对外公开，而他们最为关注的就是智库网站所列出的资助者列表，对象包括企业、机构和个人[1]。对此，“透明度”智库（Transparify）自 2013 年成立以来，每年都会在其网站上发布关于智库透明度的年度评价报告，揭示智库对其资金来源的公开程度。这份报告也吸引了各智库资助者的极大关注。

在智库透明度的评价报告中，“透明度”智库以全球的 169 家智库为样本展开调查，基于智库在官网上公开的财务来源信息构建了“5 星评价体系”，并依据各智库的透明度的程度划定其相应的星级等级（0-5 星）。根据 2016 年最新的报告显示，智库的透明度在过去的 4 年里有明显的提升（见图 1），信息的高度公开和财务的透明是全球智库发展的趋势所在。其中，美国智库在本年度评级中的平均得分为 3.3（总分为 5），相比 2013 年（2.1 分）提升了一个档次；而且随着智库对透明度的不断重视，高透明度级别（即介于 4-5 星）的智库已超过被调查智库总数的一半以上。由此可见，那些相对较为闭塞的智库或将在政策领域遭受排挤，甚至面临失去资助的风险。因为目前，相当一部分智库的捐赠者已经将该评价体系作为决定是否为智库提供资助的依据，这也迫使智库不得重视公开自己的财务信息。

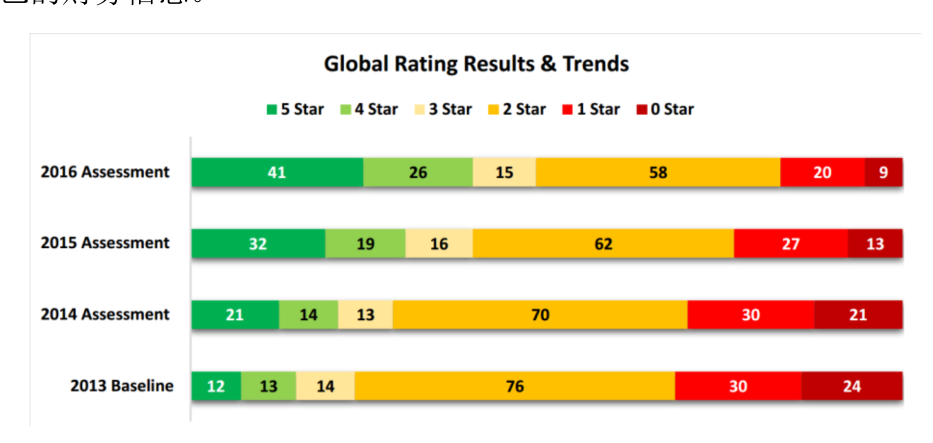


图 1 全球智库透明度的评级结果与发展趋势图（2013-2016）[4]

Figure 1 Rating results & trends for global think tanks transparency

3.2 内部因素——两种有效的智库管理实践

为了维护智库的独立性和客观性，除了要重视上述的外部因素外，智库的内部管理也不容忽视，这在很大程度上决定了智库研究的客观性。若智库要保证高质量的研究工作，就必须注重提升专业化的研究标准和采取必要的人员激励措施。

3.2.1 提升智库的研究标准

高质量的分析研究是维护智库公信力的关键因素。智库要为决策者提供优质的政策咨询服务，首先需要建立专业且结构合理的研究队伍。智库应根据研究项目和智库自身发展的实际情况选择一种人员机构模式，即:是以个别具有影响力的研究员为主导，辅之以一个或两个研究助理而独立地承担某项研究，还是组建一支核心团队，由团队共同合作完成研究[1]。当然，智库在开展研究时完全可以灵活地作出调整，并不只是固定地采取某一种模式，可以针对不同环境采用不同模式。此外，智库也需要聘用一些高级研究员，不断提升在某些研究领域的分析水平和竞争力。优秀的高级研究员不仅具备丰富的专业知识和经验，拥有过硬的分析技能，并且善于吸纳不同的观点。其中，衡量研究员的分析研究能力，主要依据其曾经发表出版的学术研究成果，尤其是在一流的同行评审期刊上是否发表过文章，成果的质量尤为重要。

其次，要建立持续完善的质量控制程序，对智库的研究成果进行把关。特别是近年来，随着智库产品数量的不断激增，质量控制更是亟待需要重视的问题。因为传播的智库产品若存在质量问题，无论失误的大小或错误的多少，智库的声誉都会严重受到影响。例如，2013 年，美国曾对移民改革法中是否“大赦”此前的非法移民展开激烈的争论，有些人认为这样做可能会增加成本。与此同时，华盛顿的传统基金会公布了其研究员罗伯特•雷克托和杰森•瑞万奇撰写的研究报告，而该报告过高地预估了“大赦”这些非法移民带来的增量成本，受到来自专家团体的各种负面评论，不仅包括质疑其研究方法，甚至怀疑他们是否掺杂了自己的政治动机。这样的失误不仅在智库研究员的职业生涯中留下了阴影，也会损害智库其他研究成果的可信力。

因此，智库需要实行严格的质量控制，最好能够形成一套书面的质量控制政策。该政策既要现实可行，又要具备灵活性，能够涵盖智库生产的各类产品，并

对这些产品制定出不同的审核规则、审核力度、评审者及其职责范围等具体要求。同时，管理层要将该政策文本向智库内部成员公开，使各相关人员都可以熟悉评审的流程，推动智库内部质量控制工作自动、顺利地开展。在此基础上，智库要确保交付给客户或即将发布的文字产品都完整地通过了相应的评审程序。各评审者在评审过程中应当重点关注分析方法的严谨性，查验所得结论是否客观、政治立场是否中立而无偏颇。这并不是一个纠错的过程，而是有助于提升研究成果的水准和质量。其实许多资深研究员在完成研究报告后，都会主动邀请一些智库同行对其成果进行评审，这无论对于研究者个人还是智库的声誉都大有裨益。

特别强调一个容易被忽略的问题，即智库不仅要审查这些文字产品，也要对研究员即将发表的公开演讲进行审查，最好可以提前演练一遍。因为即使发言是基于已经审核通过的研究报告，但有时研究员为了更加吸引政策团体，他们所讲出来的内容或许会存在偏差。尤其是一些情绪比较丰富的研究员在公开场合发表演讲时，可能有时表现过于兴奋或过于焦虑，从而偏离了原本的研究报告内容。因此，研究员提前利用幻灯片进行多次排练，并接受智库有经验人士的评审就显得尤为重要。但智库同样也要随时预备“危机管理”的方案，对可能出现的质量控制失误做好及时的应对措施。有时犯错不可怕，可怕的是对错误保持沉默。积极采取正确的回应方式才是智库应有的态度。

3.2.2 内部员工激励

智力资源是智库的根本所在，员工是智库的核心力量。随着全球智库产业的兴起和发展，智库之间的人才争夺更是愈演愈烈，而如何留住优秀的员工，激发员工的工作效率便成为智库普遍关注的问题。据 2001 年城市研究所（Urban Institute）对东欧九国和独联体的智库调查研究发现，在对培训课程的需求方面，“员工激励”排行第一[5]。智库对内部员工的激励深深地影响着其生产力，也关乎智库的运营成败。因此，为激发员工的工作热情，保证研究员在分析中坚持客观性原则，智库应采取奖罚并举的激励机制，并建立年度绩效考核系统作为激励员工提升的重要管理工具。由于管理者未必完全了解员工的工作业绩，运用年度绩效考核，一方面可以将工作成果的考核标准量化，更好地评估员工在过去一段时期的工作绩效，并以此作为智库奖罚的依据；另一方面，智库也可以据此找准员工新的工作定位和目标，制定适合不同人员的发展计划，这对于提高员工的工

作效率大有帮助。

通过评估员工的绩效，对于那些表现优异或有突出贡献的员工，如在一流的同行评审期刊上发表文章，或与资助方和政策群体共同参与政策讨论等，智库应对这些员工实行一定的奖励，以此肯定员工的工作价值，增强其对智库的自我满足感。这种奖励不仅包括物质奖励，也包括非物质奖励。通常，物质方面的奖励更为直接，稳定且丰厚的薪酬对研究员来说往往具有极大的吸引力，同时提供合理的奖金分配和福利也有利于留住员工和保持组织内部的稳定，如医疗补助、保险金和养老金、休假及带薪学术假等。其中，带薪学术假期可以使研究员专注于研究，他们可以花更多的时间来完成某一论文或著作的撰写。除此之外，非物质奖励也是激励研究人员的重要手段。智库通过给予员工更多的发展空间，使他们得到相应的提升，这也是研究员在职业发展中特别关注的内容。尤其在当下，随着智库对全球化建设的不断关注，研究人员更是需要与国际接轨，智库如果能够资助员工参与更多的国际会议，将不仅有助于提升员工的视野，也为智库创造更多的发展机遇。智库在实施这些激励措施时，务必要结合自身的情况，分析不同措施的利弊，从而选择更适合本智库员工的方式，制定内部激励方案。

4 结语

自从在美国国内外备受争议的特朗普当选美国第 45 任总统并上台执政，宣称“只有美国第一”的保守主义立场大行其道，政策决策将比以往受到更多观点和意识形态的影响，而不是关注于事实和实际的分析。美国政治的种种变化也会对美国智库发展带来诸多挑战。尽管美国智库仍然可以继续维持其强大的声誉，但前提是必须要有智慧地管理智库，并且坚持以实证分析为基础的研究，同时最好能够获取来自基金会和公民社会的资助与帮助，使智库群体在政策领域的地位得以稳固。而同样，对中国智库而言，即便是在智库产业发展的初期，也需要注重维护自身的声誉，坚持严谨的分析研究，保证研究成果的科学性和客观性，为决策提供更优质的政策建议。

参考文献

[1]雷蒙德·斯特鲁伊克.完善智库管理：智库、“研究与倡导型”非政府组织及其资助者的实践指南[M].李刚等译.南京：南京大学出版社，2017(第一版):1,61,178,198,373.

[2] McGann J G. 2015 Global Go To Think Tank Index Report[R].University of Pennsylvania, 2016.

[3]李刚,陈媛媛,关琳.美国智库的“独立性”拷问[N].光明日报,2015-06-17(016).

[4]Transparify. How Transparent are Think Tanks about Who Funds Them 2016[R]. Tbilisi:Transparify, 2016:4.

[5]雷蒙德•斯特鲁伊克.经营智库:成熟组织的实务指南[M].李刚等译.南京：江苏人民出版社，2015(第一版):9.

U.S. Think Tanks under Increasingly Politicized Pressure: Politics, Governance and Quality Advice

Zou Jingya　Li Gang

School of Information Management, Nanjing University, Nanjing 210023

Abstract: [Purpose/significance] Think Tanks, as the subject of policy experts, should provide high quality policy advice, which constitutes their core competences and values. **[Method/process]** Based on the observation of the current situation of the U.S. think tanks, the paper analyzed some major changes within think tanks. Several think tanks had been gradually deviated from the evidence-based research during the policy consultation process by modifying objective results to incorporate political goals. Given the slide toward politicization of the U.S. think tanks, there were two approaches to management practices recommended to take, including external forces and internal forces. In order to maintain their independence and objectivity, think tanks not only required the information transparency, but also made good use of the internal quality control and the employee incentive system. **[Result/conclusion]** It will take wise management and help from foundations and the civil society for U.S. think tanks to continue to maintain their strong reputation. So do Chinese think tanks. Chinese think tanks also need to protect their reputations even in the early stages, as well insist on rigorous analysis and research and provide objective policy recommendations**.**

Keywords: U.S. think tank　decision-making consultation　politicizationevidence-based research　transparency　internal incentive